

M^a Reyes González Ramírez
Profesora de Organización de Empresas
José Luis Gascó Gascó
Catedrático de Organización de Empresas
Juan Llopis Taverner
Catedrático de Organización de Empresas
Universidad de Alicante

La gestión de la innovación en la administración local: algunos resultados empíricos¹

RESUMEN/ABSTRACT:

La introducción de innovaciones ha sido una herramienta básica que los gobiernos de distintos países y administraciones han usado para mejorar los servicios públicos. Las presiones financieras, los controles burocráticos y las demandas de mejores servicios por parte de los ciudadanos hacen a la vez difícil y, por otra parte, necesaria a la innovación, como la única vía de responder eficientemente a las demandas ciudadanas.

En el presente trabajo analizamos el nivel de implantación de innovaciones en los ayuntamientos españoles así como qué tipo de innovaciones son más comúnmente utilizadas. Además contrastamos la relación entre el comportamiento innovador y el tamaño organizativo.

Por otra parte, puesto que las innovaciones deben darse no sólo como un fenómeno aislado, sino como parte de la estrategia corporativa, contrastaremos el comportamiento innovador de los ayuntamientos analizados con sus tipologías o perfiles estratégicos.

The introduction of innovations has been a basic tool that governments of different countries and administrations have used to improve public services. The financial pressures, the bureaucratic controls and the demands of better services on the part of the citizens make at the same time difficult and, on the other hand, necessary the innovation, as the only way to answer efficiently to the citizens demands.

This paper analyzes the innovation degree in the Spanish Town Halls as well as the innovations types that are more commonly used. We also contrast the relationship between the innovative behaviour and the organizational size.

On the other hand, since innovation should not be an isolated phenomenon, but a part of the corporate strategy, we will contrast the innovative behaviour of the Town Halls analyzed with their strategic profiles.

INNOVACIÓN, GESTIÓN PÚBLICA, ESTRATEGIA, ENCUESTA
INNOVATION, PUBLIC ADMINISTRATION, STRATEGY, SURVEY

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

¹ Este artículo se ha realizado gracias a la financiación del Vicerrectorado de Investigación, Desarrollo e Innovación de la Universidad de Alicante (GRE-09-08) y de la Consellería de Educación de la GV (GV72011/029).

1. INTRODUCCIÓN

El reto de introducir la innovación de forma constante en la gestión pública es una de las consecuencias del New Public Management (NPM) o la Nueva Administración Pública, ya que esta nueva “filosofía” implica un acercamiento a la perspectiva del usuario (el ciudadano), a través de distintas formas de dirección y gestión, mediante el *downsizing*. Lo anterior conlleva un cambio en sus estructuras organizativas, y el desarrollo de relaciones externas tanto con empresas privadas, como con organismos públicos y todo tipo de instituciones. Todo ello se ve apoyado con el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs), que intervienen tanto en la elaboración de servicios como en sus procesos de prestación.

En el presente trabajo nos planteamos qué nivel de innovación tienen las administraciones locales españolas y qué tipo de innovaciones son las más implementadas; para ello seguiremos fundamentalmente el modelo de innovación presentado en el trabajo de Walker (2006). También trataremos de determinar, al igual que anteriores trabajos (Reginato, Paglietti y Fadda, 2011; Hansen, 2011) si el nivel y/o el tipo de innovación guarda relación con determinadas características internas de la organización, como es el tamaño de las mismas.

Por otra parte, las innovaciones no pueden introducirse de forma aislada, es importante que formen parte de una estrategia consciente y planificada por parte de las organizaciones. Por ello queremos determinar cuál es el perfil estratégico de las administraciones locales españolas y si dichas organizaciones realmente tienen planteamientos estratégicos en su agenda directiva. Entre los diferentes modelos de estrategias organizativas seguiremos el de Miles y Snow (1978), puesto que este modelo precisamente trata de diferentes tipologías estratégicas en función de la predisposición de las organizaciones a la innovación. De esta forma pretendemos relacionar los perfiles estratégicos de los gobiernos locales con su predisposición a la innovación. A pesar de las investigaciones existentes sobre innovación en administraciones públicas, no hemos encontrado estudios que relacionen perfiles estratégicos con tipos de innovación

y niveles de innovación.

El resto del trabajo se articula de la siguiente forma: después de hacer una revisión de la literatura sobre innovación y estrategia en la gestión pública, plantearemos la metodología de nuestro trabajo de campo, en el que hemos usado un cuestionario que ha sido contestado por los responsables de Recursos Humanos (RRHH) de los ayuntamientos de las mayores ciudades españolas. El trabajo acaba con la presentación de los principales resultados y conclusiones.

2. ANÁLISIS DE LA LITERATURA

2.1. La Innovación y sus peculiaridades en la Gestión Pública

Las investigaciones en el área de gestión de la innovación han estado durante muchos años enfocadas en la innovación en el sector industrial, recibiendo los servicios y concretamente los servicios públicos menos atención (Kinder, 2002); sin embargo, a partir de las reformas introducidas por las ideas del NPM y de la rápida irrupción de las TICs en el sector público, han comenzado a proliferar los estudios sobre innovación en dicho sector en los años más recientes.

La innovación se ha visto promovida como una herramienta de mejora de los servicios públicos por parte de los gobiernos de todo el mundo. Las presiones financieras y los controles burocráticos, junto a las demandas de mejores servicios, hacen difícil y por otra parte necesaria a la innovación, como la única vía útil de acercarse y dar respuesta a las peticiones de los ciudadanos (Robertson y Ball, 2002).

Sin embargo nos encontramos con muchas ideas valiosas y reformas prometedoras en las administraciones públicas que fallan a la hora de tener éxito. Desafortunadamente, el coste de una innovación ineficaz en el sector público es mucho mayor que en el sector privado, debido a la repercusión mediática y posteriormente política que esto supone, lo que desincentiva la innovación en este sector. Además, el proceso de innovación en el dominio público es complejo, ya que está basado en decisiones y consideraciones políticas que en muchas ocasiones crean una barrera contra la proactividad y la

creatividad, sofocando potenciales servicios prometedores (Vigoda-Gador et al., 2005).

Un problema adicional que tiene la innovación en la gestión pública es que su puesta en marcha y su continuidad depende de la continuidad de los decisores políticos; no es extraño el caso de innovaciones con visos de éxito que no han podido ser llevadas a cabo en su totalidad porque durante su desarrollo el partido político en el poder ha cambiado y el nuevo ha paralizado las innovaciones, pretendiendo apoyar o fomentar otras distintas (Schall, 1997).

Por último, habría de tener en cuenta que durante mucho tiempo las organizaciones públicas no han tenido que competir en el área de libre mercado, y por tanto no había una presión real para poner al día sus servicios y para involucrarse en el juego de la reinención. La competencia, que es el verdadero motor de la innovación en el sector privado y en el mercado, era percibida como algo poco importante y significativo para las viejas burocracias (Vigoda-Gador, et al. 2005).

Por todo ello no es extraño que el sector privado haya sido tradicionalmente la fuente de ideas innovadoras, e incluso hoy continua facilitando la introducción de muchos nuevos conceptos e ideas. Sin embargo, el sector público se ha convertido en más receptivo a la innovación en las últimas décadas. A ello ha contribuido, sin duda, la voluntad de las propias administraciones me-

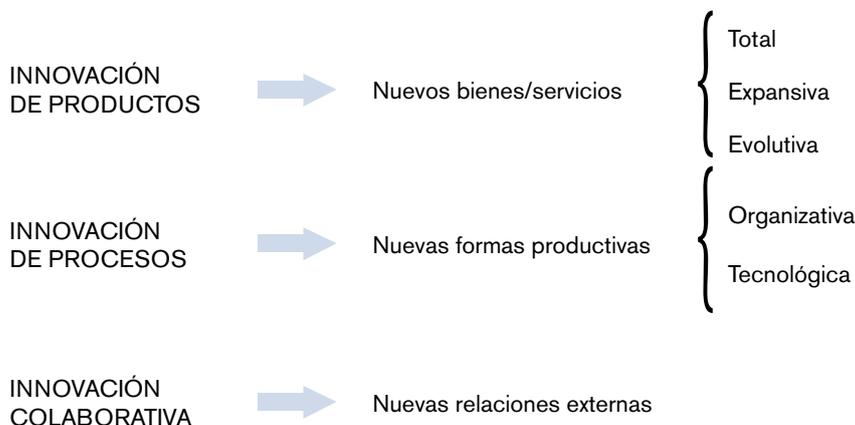
dante la creación de un entorno adecuado para el nacimiento de ideas innovadoras.

Según Gabris, Nelson y Wood (2009), el marco en el que pueden surgir y tener éxito las innovaciones en el sector público necesita de tres factores:

- Un liderazgo creíble; se necesitan directivos que sean líderes en la innovación y que sean creíbles, siendo lógicos y congruentes y poniendo en marcha ellos mismos, con su comportamiento, las innovaciones que están fomentando (Bartlett y Dibben, 2002; Ihrke, Proctor y Gabris, 2003).
- En segundo lugar se necesita un equipo directivo, la innovación no puede ser liderada por una persona en solitario, se necesita un equipo de personas que colaboren entre sí, que tengan una comunicación frecuente, con habilidades y conocimientos complementarios, que confíen y se respeten mutuamente.
- En tercer lugar se necesita contar con la colaboración del equipo municipal de gobierno, con los políticos. Aunque en muchas ocasiones éstos no sean los líderes o los que inician las innovaciones es necesario su soporte; en cualquier caso, además, debe ser un equipo de gobierno que no desaliente la innovación.

2.2. Tipos de Innovación

Figura 1: Tipos de Innovación



Fuente: Elaboración propia a partir de Walker (2006)

Para comprender los tipos de innovación que se pueden llevar a cabo en las corporaciones locales nos basaremos fundamentalmente en el estudio de Walker (2006) que hemos resumido en la figura 1. Según el mismo la innovación puede ser de tres tipos: de Productos, de Procesos y Auxiliar; a esta última la llamaremos siguiendo a Wu, Ma y Yang (2012) Colaborativa, ya que esta denominación explicita mejor su naturaleza. La innovación de productos supone crear nuevos bienes y/o servicios para los consumidores y a su vez puede ser de tres tipos: Total, cuando se ofrecen nuevos bienes/servicios a nuevos tipos de clientes; Expansiva, cuando se ofrecen bienes o servicios existentes a los mismo usuarios que antes; Evolutiva cuando dirigiéndonos al mismo tipo de usuarios buscamos ofrecer nuevos bienes o servicios.

La innovación de Procesos afecta a la dirección y a la organización, cambia las relaciones entre los miembros de la organización, afectando a las reglas, roles, procesos, estructuras, vías de comunicación e intercambio entre los propios miembros de la organización, así como entre el entorno y los mismos (Walker, 2006). La literatura identifica dos tipos de Innovación de Procesos: la Tecnológica, asociada con cambios en equipos físicos, técnicas y sistemas organizativos, o la puramente Organizativa, que implica innovaciones en la estructura, estrategia y en procesos administrativos.

En la administración pública se realiza un trabajo intensivo en el manejo de información, por lo que gran parte de las innovaciones que se darán son tecnológicas, basadas precisamente en la introducción de TICs. Un buen sistema de información hace el proceso de planificación estratégica más ágil, eficaz y eficiente en la gestión local (Luque-Martínez y Muñoz-Leiva, 2005), además provee los medios de comunicación necesarios a nivel interno y externo, como con los ciudadanos, otros organismos públicos, o diversos proveedores. La adopción de TICs se ofrece como el medio adecuado para que las administraciones públicas puedan tanto rebajar costes como mejorar la calidad del servicio (Kinder, 2002). Evidentemente la introducción de TICs no puede hacerse de forma aislada, sino que supondrá una

serie de consecuencias en los procesos de trabajo que se pueden realizar, así como en los conocimientos, habilidades y tareas que deben cumplir las personas encargadas de su manejo. Por eso Orange et al (2007) resaltan en su estudio que hay tres factores que no se pueden desvincular en cualquier innovación: personas, procesos y tecnologías.

Por último las innovaciones Colaborativas, que Walker siguiendo a Damampour (1987) llama auxiliar, son aquéllas cuyo éxito está fuera del control de la organización, ya que son innovaciones basadas en las relaciones de la organización con el entorno. Las innovaciones colaborativas están ligadas con las conexiones con otras organizaciones, sean proveedores de servicios, otros organismos públicos, o los propios usuarios. Dentro de estas innovaciones estarían las que surgen por la cooperación con empresas locales que pueden implicar la externalización u *outsourcing* de servicios. Los agentes externos suelen ser muy importantes en la innovación, ya que normalmente la innovación resulta de la combinación de diversos tipos de conocimientos y dichos conocimientos pueden estar fuera de la propia organización. La innovación abierta supone colaborar con el exterior, mezclar los conocimientos externos con los de la organización con el fin de que surjan innovaciones. En el mismo sentido Sanderson, Percy-Smith y Dowson (2001) apuntan a la necesidad de que las administraciones locales construyan relaciones con otros socios para convertirse en organizaciones “aprendientes” e inteligentes. Por ello, Feller, Finnegan y Nilsson (2011) sostienen que las autoridades públicas que quieran transformar la forma en que crean y ofrecen sus servicios de una forma sostenible deben: a) mantener relaciones productivas con otras autoridades públicas y con otros entes externos, b) intercambiar de forma fácil y segura conocimientos, competencias y experiencias con otros para mejorar los procesos internos y la forma de ofrecer servicios a los ciudadanos y c) comprometerse con los ciudadanos y con otros entes para crear de forma conjunta nuevos servicios.

Los ciudadanos, evidentemente, también juegan un papel muy importante en la transformación de los ser-

vicios públicos y en su entrega, ya que pueden ser vistos como los usuarios o los que facilitan dichos servicios (Feller, Finnegan y Nilsson, 2011). También habría que considerar las consultas que se les pueden hacer a los ciudadanos desde las administraciones públicas, para que participen en el diseño de nuevas estrategias que influirán en los propios servicios que van a recibir en el futuro.

2.3. Innovación y Tamaño Organizativo

Habría que considerar que la implantación con éxito de la innovación depende de factores no sólo internos sino también externos (Boyne et al, 2005). Entre los factores internos más frecuentemente tenidos en cuenta se encuentran el propio tamaño de la organización (medido por ejemplo por su número de trabajadores), sus recursos (su presupuesto o capital), incluso características de los propios trabajadores (como su nivel de sindicación), que explicarían el nivel de complejidad organizativa. Entre los externos, por ejemplo, se han usado características referentes a la población en dónde se ubica la organización (número de habitantes) o el nivel de riqueza de la población (Damanpour y Schneider, 2008). Como vemos, muchas de estas variables (tanto internas como externas) hacen referencia al tamaño de la organización; las organizaciones más grandes es más probable que adopten innovaciones (Hansen, 2011), ya que tienen más oportunidades de tener nuevas ideas, y un más amplio rango de conocimientos y habilidades entre los empleados lo cuál facilita la innovación. También entornos más ricos, más desarrollados, son más propicios al surgimiento de innovaciones.

En el trabajo de Reginato, Paglietti y Fadda (2011) se detecta que las innovaciones son más adoptadas en aquellos municipios mayores. La explicación de estos autores se basa en la mayor visibilidad y complejidad de los municipios mayores, es decir, las organizaciones de mayor tamaño están sometidas a mayor presión por parte de los agentes que se relacionan con las mismas, presiones tanto sociales como políticas, y en este sentido tienen mayor presión también a la hora de introducir innovaciones. Respecto de la complejidad, el

mayor volumen de trabajo e información a manejar en las organizaciones mayores hace más necesario que en las organizaciones de menor tamaño la introducción de innovaciones, particularmente las referidas a nuevas TICs, por eso son más propensas a la adopción de innovaciones, en especial de dichas tecnologías. Estos autores tampoco desestiman el hecho de que las mayores organizaciones tienen más recursos humanos y financieros tanto para probar e introducir innovaciones como para financiarlas.

Reginato Paglietti y Fadda (2011) usan como medida del tamaño de los municipios el número de habitantes, por su parte Damanpour y Schneider (2008) también estiman el tamaño en función de los recursos del ayuntamiento; nosotros utilizaremos así mismo como medida del tamaño los recursos del ayuntamiento tanto humanos (número de trabajadores) como financieros (presupuesto del mismo), al igual que el número de habitantes del municipio (considerado por Damanpour y Schneider (2008) como un factor externo).

2.4. Estrategia en la Gestión Pública

De entre los modelos de gestión estratégica, el de Miles y Snow (1978) ha sido uno de más usados en el estudio del sector público; dicho modelo define una tipología de estrategias organizativas que contiene cuatro tipos ideales: Prospectores, Defensores, Analizadores y Reactores.

Prospectores: son organizaciones vanguardistas, que casi continuamente buscan oportunidades en el mercado y que experimentan con potenciales respuestas a las tendencias emergentes del mismo. Son habitualmente pioneras en nuevos productos y/o nuevos clientes.

Defensores: son organizaciones tradicionales, que tienen una visión conservadora del desarrollo de nuevos productos. Típicamente compiten en precio y calidad más que con nuevos productos o mercados, y dedican atención sobre todo a mejorar la eficiencia de sus operaciones existentes.

Analizadores: representan una categoría intermedia entre prospectores y defensores.

Reactores: son organizaciones sin una estrategia claramente definida, en las que los directivos a pesar de percibir altos niveles de incertidumbre ambiental no tienen una estrategia consistente para responder a la misma. Un reactor casi nunca hace ajustes de ningún tipo hasta que se ve forzado a ello por presiones del entorno.

Muchos autores, como Conant, Mokwa y Varadajan (1990) critican los modelos que clasifican las estrategias en tipologías estancas, ya que cada organización no sigue solamente un tipo de estrategia; al contrario, es normal encontrar estrategias híbridas. Este es el caso de las organizaciones públicas, ya que deben satisfacer un

amplio rango de objetivos, que compiten entre sí y son observados por distintos tipos de afectados (ciudadanos, políticos, medios de comunicación, usuarios, reguladores, etc.) (Andrews, Boyne, Law y Walker, 2009). Es por tanto mejor pensar que las categorías de estrategias no son estancas, sino que hay un continuum entre unas y otras. Esto implicaría que la categoría de los analizadores es redundante, ya que es la mezcla de dos categorías (prospectores y defensores).

3. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO EMPÍRICO Y RESULTADOS

Tabla 1: Medidas de las variables y Fiabilidad

| Constructo | Fuente | Medida | Fiabilidad (α de Cronbach) |
|-------------------------------------|--|-----------------------------|----------------------------|
| Innovación del Ayuntamiento | Walker (2006) y elaboración propia | 13 ítems, escala likert 1-7 | 0.915 |
| Perfil Estratégico del Ayuntamiento | Andrews, Boyne y Walker (2006); Boyne y Walker (2004) y elaboración propia | 11 ítems, escala likert 1-7 | 0.762 |

Puesto que en un artículo anterior publicado por esta revista (González, Gascó y Llopis, 2011) se expusieron otros resultados de la misma encuesta en la que se basa este trabajo, remitimos a la misma para conocer la metodología del estudio empírico, así como el perfil de los ayuntamientos analizados y los encuestados. Mostra-

mos en la tabla 1 las medidas de las variables más importantes utilizadas en el estudio y su nivel de fiabilidad y pasamos a analizar los resultados sobre innovación y estrategia.

3.1. Innovación

Tabla 2: Innovación

| | Media | Mediana | Moda |
|--------------------------------------|--------|---------|------|
| Nuevos servicios usuarios existentes | 4.8798 | 5 | 5 |
| Nuevas TI | 4.8696 | 5 | 5 |
| Mejora Comunicación Externa | 4.5801 | 5 | 5 |
| Servicios existentes nuevos usuarios | 4.3799 | 4 | 4 |
| Cooperación con usuarios | 4.1930 | 4 | 4 |
| Reestructuración | 4.1754 | 4 | 6 |
| Cooperación empresas locales | 4.1092 | 4 | 5 |
| Nuevos Servicios nuevos usuarios | 4.0514 | 4 | 4 |
| Descentralización | 4.0424 | 4 | 4 |
| Mejora Comunicación Interna | 4.0387 | 4 | 3 |
| Cooperación inter-departamental | 3.9830 | 4 | 4 |
| Nuevos Procesos Dirección | 3.5893 | 4 | 4 |
| Centralización | 3.5509 | 4 | 4 |

Respecto de las estrategias de innovación (tabla 2), los ayuntamientos encuestados podemos decir sólo que son moderadamente innovadores, pues en una escala de 1 a 7 la mayoría de proyectos implementados en los últimos años se adecuan medianamente a las innovaciones propuestas en nuestra encuesta. No han existido grandes diferencias entre los proyectos que más se han implementado y los que menos, ya que las puntuaciones de los ítems se agrupan alrededor del 4 (la media de la escala propuesta para la medición). No obstante podemos decir que sobre todo los ayuntamientos han tratado de ofrecer nuevos servicios a los usuarios existentes, explotar nuevas TICs, mejorar la comunicación externa, ofrecer los servicios existentes a nuevos usuarios y establecer cooperación con los usuarios. Las innovaciones que menos se han abordado son las que tienen que ver con la centralización, el establecimiento de nuevos procesos directivos, la cooperación interdepartamental y la mejora de la comunicación interna. En definitiva, aunque no haya una gran diferencia entre los tipos de innovación más o menos implementados en los últimos proyectos sí podemos decir que los más frecuentes responden a las relaciones de los ayuntamientos con

su ámbito externo, como sus usuarios, y por eso tiene una gran importancia las nuevas TICs, mientras que los menos implementados se refieren a las reestructuraciones internas de los propios ayuntamientos, innovación de procesos no relacionadas con las TICs. Sin duda, las posibilidades de Internet han alentado a que los ayuntamientos se lancen a mejorar las relaciones externas con sus “clientes finales”.

Hemos elaborado una variable denominada “grado de innovación”. Esta variable discrimina si un ayuntamiento innova por encima o por debajo de la media. Para calcularla, hemos sumado las puntuaciones (de 1 a 7) dadas al grado en que aplican cada tipo de innovación en cada ayuntamiento, surgiendo de esta forma una nueva variable, llamada suma de innovación. Hemos calculado la media de dicha suma (54.12). Después la variable grado de outsourcing ha surgido de dar valor 1 (innova por encima de la media) a aquellos ayuntamientos cuya suma total de innovación era mayor a 54.12, mientras que se dará el valor 0 (innova por debajo de la media) a aquéllos cuya suma era menor que 54.12. La media nos permite una medida central de corte.

Tabla 3: Test de igualdad de medias, Grado de Innovación, Tamaño

| | | Levene | | | | | | |
|-----------------------------|---------------------|-------------|--------|-------|------------------------------|-------|----------------|-------|
| | Grado de Innovación | Media | F | Sign. | T (student) o U Mann-Whitney | Sign. | U Mann-Whitney | Sign. |
| N. Habitantes | Encima media | 64.658 | 48,455 | 0,000 | 288 | 0.000 | 9.336 | 0.103 |
| | Debajo media | 28.160 | | | | | | |
| Presupuesto (€) | Encima media | 177.970.000 | 36,032 | 0,000 | 100 | 0.000 | 728 | 0.000 |
| | Debajo media | 37.174.000 | | | | | | |
| Plantilla (N. trabajadores) | Encima media | 501,9 | 30,164 | 0,000 | 272 | 0.000 | 7.532 | 0.005 |
| | Debajo media | 250,7 | | | | | | |

La prueba de diferencia de medias de las variables relativas al tamaño (tabla 3), respecto del grado de innovación, nos hace ver que los ayuntamientos mayores

(con mayor número de habitantes, mayor presupuesto y mayor número de trabajadores) son los que tienen un mayor grado de innovación².

² Es necesario reforzar la prueba T de Student para diferencia de medias con la prueba no paramétrica U de Mann-Whitney, porque como se observa con el test de Levene no se da homocedasticidad en las variables. De esta forma se observa que con la prueba no paramétrica la variable número de habitantes no tendría una diferencia de medias significativa respecto del grado de innovación, es decir, los ayuntamientos más innovadores y menos innovadores no serían significativamente distintos en cuanto a su número de habitantes, pero sí en cuanto a su presupuesto y nº de trabajadores.

Tabla 4: Test de igualdad de medias, Tipos de Innovación, Tamaño

| | Presupuesto (€) | Levene | | | T (student) o U Mann-Whitney | |
|---------------------------------------|-----------------|--------|--------|-------|------------------------------|-------|
| | | Media | F | Sign. | | Sign. |
| Nuevos servicios para nuevos usuarios | Encima media | 4.322 | 0.761 | 0.385 | -3.673 | 0.000 |
| | Debajo media | 3.296 | | | | |
| Nuevas TI | Encima media | 5.156 | 1.559 | 0.214 | -3.139 | 0.002 |
| | Debajo media | 4.300 | | | | |
| Mejora Comunicación Externa | Encima media | 4.937 | 22.653 | 0.000 | 1394* | 0.015 |
| | Debajo media | 4.172 | | | | |
| Descentralización | Encima media | 4.406 | 1.252 | 0.266 | -3.635 | 0.000 |
| | Debajo media | 3.407 | | | | |
| Reestructuración Ayto. | N. Habitantes | | 0.042 | 0.838 | 3.211 | 0.001 |
| | Encima media | 3.862 | | | | |
| Reestructuración Ayto. | Plantilla | | 0.049 | 0.826 | 2.611 | 0.090 |
| | Encima media | 3.862 | | | | |
| | Debajo media | 4.405 | | | | |

*El asterisco distingue al estadístico U Mann-Whitney de la T de student (sin *)

La tabla 4 muestra las diferencias de medias significativas entre los ítems que distinguen las estrategias innovadoras y las variables de tamaño de los ayuntamientos. Se percibe como los ayuntamientos más grandes en cuanto a presupuesto son los más proclives a buscar innovaciones basadas en nuevos servicios para nuevos usuarios (innovación total de productos), nuevas TICs, mejora de la comunicación externa y descentralización. Como se observan son estas cuestiones las más relacionadas, igualmente, con la vertiente de relaciones externas del ayuntamiento, excepto la descentralización, que

es una innovación de procesos internos, relacionada con la infraestructura del ayuntamiento y que es más necesaria en ayuntamientos grandes que pequeños, debido a su complejidad.

Sin embargo los ayuntamientos que son menores, bien porque es menor el número de habitantes del municipio y/o el número de trabajadores del ayuntamiento, persiguen sobre todo mejoras internas, basándose las innovaciones en la reestructuración del propio ayuntamiento, es decir innovaciones de procesos.

3.2. Estrategia

Tabla 5: Perfil Estratégico del Ayuntamiento

| | Media | Mediana | Moda |
|--|-------|---------|------|
| Se busca que los servicios lleguen al mayor número de ciudadanos | 5.763 | 6 | 7 |
| Se busca que los servicios lleguen a las minorías sociales | 5.213 | 5 | 6 |
| Ofrecer nuevos servicios a los ciudadanos existentes es una máxima | 4.736 | 5 | 5 |
| Los servicios que ofrecemos se centran en las áreas tradicionales | 4.694 | 5 | 5 |
| Se busca utilizar los recursos internos para la prestación de servicios | 4.685 | 5 | 5 |
| Las presiones externas son las que más condicionan los servicios que se ofrecen | 4.638 | 5 | 5 |
| Ofrecer servicios existentes a nuevos usuarios es un máxima | 4.589 | 5 | 4 |
| La reducción de costes de los servicios es esencial a la hora de prestarlos | 4.473 | 4 | 4 |
| Los servicios que ofrecemos están a la vanguardia de los ayuntamientos más innovadores | 3.869 | 4 | 4 |
| Se busca la implicación del sector privado para la prestación de los servicios | 3.745 | 4 | 3 |
| Existe una buena planificación estratégica tanto a corto como a largo plazo | 3.366 | 3 | 5 |

En cuanto al perfil estratégico de los ayuntamientos (tabla 5), observamos como entre sus características más acusadas están la preocupación por alcanzar objetivos cualitativos, y que sus servicios lleguen al mayor número de usuarios posibles, sin por ello menospreciar la diversidad y el respeto a las necesidades de las minorías sociales. Además los ayuntamientos persiguen la novedad en los servicios que ofrecen, tratando a su vez de no descuidar las áreas tradicionales. En cuanto a su posición frente al outsourcing, o externalización de servicios, buscan sobre todo el uso de sus recursos internos más que la implicación del sector privado en la prestación de los mismos. Los ayuntamientos en general reconocen no tener una buena planificación estratégica a corto ni largo plazo, y así mismo, no ser muy vanguardistas.

A continuación se ha realizado un análisis factorial de Componentes Principales, con la información de los ítems relativos a la postura estratégica de los ayuntamientos. El objetivo de este análisis factorial es reducir la información ofrecida por las variables originales en una serie de factores o constructos que subyacen a dicha información, y con un número menor que las variables originales. De esta forma cada factor se puede considerar una combinación de varias variables originales. Al resaltar los factores que subyacen en cada grupo se trata de obviar la información de menor importancia o redundante. Hemos comprobado que dicho análisis factorial es pertinente. El criterio de Kaiser indica la conveniencia de extraer tres factores, ya que hay tres valores propios superiores a la unidad, que explican el 60.646%

de la información aportada por las variables originales (ratio satisfactorio al ser superior al 50%). Para interpretar mejor los factores se ha procedido a una rotación Varimax³.

El primer factor se identifica básicamente con las características propias de la estrategia Prospectiva, así que lo denominamos al mismo *estrategia prospectiva*. Los ayuntamientos que se asimilan a esta estrategia buscan ofrecer más servicios vanguardistas, además tratan de diversificar sus servicios y sus mercados (nuevos servicios a usuarios existentes y servicios existentes a nuevos usuarios); igualmente persiguen una estrategia que atienda tanto a una gran cantidad de usuarios como a las minorías y son los ayuntamientos que más planifican su estrategia tanto a corto como a largo plazo.

El segundo factor se identifica con la *estrategia defensiva*, que sobre todo busca continuar ofreciendo los servicios tradicionales y obtener rendimiento de sus recursos internos. Tanto en este factor como en el anterior contribuye con casi igual grado de participación el ítem referente a la reducción de costes, por lo que al no poder identificarse con ningún factor en solitario se descarta su interpretación.

Por último, el tercer factor se identifica claramente con la *estrategia reactiva*, la propia de las organizaciones que sólo actúan impulsadas por las presiones externas y que, en este caso, busca más la implicación del sector privado en la prestación de los servicios típicos de los ayuntamientos.

3.3. Innovación y Estrategia

Tabla 6: Test de igualdad de medias, Grado de Innovación, Tipo Estrategia

| Tipo Estrategia | Grado Innovación | Levene | | | | | | |
|-----------------|------------------|----------|-------|-------|-------------|-------|----------------|-------|
| | | Media | F | Sign. | T (student) | Sign. | U Mann-Whitney | Sign. |
| Prospectiva | Encima media | 0,7185 | 8,571 | 0,004 | 16,962 | 0,000 | 1384 | 0.000 |
| | Debajo media | -0,7174 | | | | | | |
| Defensiva | Encima media | 0,1420 | 0,819 | 0,366 | 3,722 | 0,000 | 6924 | 0.000 |
| | Debajo media | -0,2973 | | | | | | |
| Reactiva | Encima media | -0,02893 | 0,871 | 0,351 | 0,009 | 0,992 | 8848 | 0.322 |
| | Debajo media | -0,03008 | | | | | | |

³ Las tablas correspondientes a este análisis pueden solicitarse a los autores.

Como cabría esperar, se observa con la prueba de diferencia de medias (tabla 6) que los ayuntamientos que más se ubican en el perfil prospectivo son los más innovadores, es decir, que innovan por encima de la media; igualmente los que usan una estrategia defensiva también son más innovadores (aunque en este caso no hay una diferencia de medias tan marcada entre los que más innovan y los que menos). Por el contrario nada se puede decir de los ayuntamientos con estrategia reactiva, ya que en este caso la relación entre este tipo de estrategia y el grado de innovación no es significativa.

Para reforzar los resultados anteriores, en la tabla 7 se observan las correlaciones bivariadas de Pearson, con los niveles de significación entre paréntesis, entre los diferentes tipos de innovaciones acometidos en los ayuntamientos y los perfiles estratégicos definidos anteriormente. Se confirman los resultados obtenidos en la tabla 6, ya que, efectivamente, hay una correlación positiva y significativa entre todo tipo de innovaciones acometidas en los ayuntamientos y el perfil prospectivo

(además con un alto nivel de significación). Sin embargo en la estrategia defensiva, a pesar de estar relacionada positivamente con todas las actividades innovadoras, no resultan significativas sus relaciones con dos ítems (referidos a las centralización y la descentralización), lo que tal vez revela el menor interés que existe en estos organismos locales por los procesos de reestructuración meramente internos.

Por último resulta claramente diferente la postura de los ayuntamientos ubicados en el perfil reactivo; hay tanto correlaciones positivas como mayoritariamente negativas con las medidas innovadoras; además, de las únicas tres correlaciones significativas dos son de signo negativo, es decir, los ayuntamientos identificados con este perfil sólo se correlacionan positivamente con la innovación en los procesos de dirección y existen correlaciones negativas con las medidas que apoyan la mejora de la comunicación externa y la cooperación entre departamentos.

Tabla 7: Correlaciones, Innovaciones, Tipo Estrategia

| | Prospectiva | Defensiva | Reactiva |
|--------------------------------------|----------------|----------------|-----------------|
| Nuevos servicios nuevos usuarios | 0.514**(0.000) | 0.137*(0.014) | 0.036(0.524) |
| Nuevos servicios usuarios existentes | 0.499**(0.000) | 0.306**(0.000) | -0.012(0.830) |
| Servicios existentes nuevos usuarios | 0.454**(0.000) | 0.301**(0.000) | -0.015(0.790) |
| Nuevas TI | 0.561**(0.000) | 0.217**(0.000) | -0.092(0.091) |
| Mejora Comunicación Interna | 0.621**(0.000) | 0.177**(0.001) | -0.063(0.248) |
| Mejora Comunicación Externa | 0.512**(0.000) | 0.306**(0.000) | -0.150**(0.006) |
| Nuevos Procesos Dirección | 0.523**(0.000) | 0.170**(0.002) | 0.121*(0.032) |
| Centralización | 0.260**(0.000) | 0.041(0.467) | 0.066(0.242) |
| Descentralización | 0.433**(0.000) | 0.092(0.111) | 0.084(0.145) |
| Cooperación inter-departamental | 0.517**(0.000) | 0.149**(0.007) | -0.124*(0.025) |
| Reestructuración | 0.463**(0.000) | 0.159**(0.004) | -0.066(0.236) |
| Cooperación con usuarios | 0.649**(0.000) | 0.243**(0.000) | -0.002(0.965) |
| Cooperación empresas locales | 0.621**(0.000) | 0.181**(0.001) | 0.051(0.357) |

** La correlación es significativa al nivel 0.01.
 * La correlación es significativa al nivel 0.05

4. CONCLUSIONES

Nuestro análisis de la actividad innovadora en los mayores ayuntamientos españoles nos muestra un tímdida predisposición a la innovación que corrobora las

conclusiones de estudios anteriores (Parrado, 2008). España, dentro de la así llamada tradición “Napoleónica” en la administración pública, es algo lenta y le cuesta introducir innovaciones si comparamos con los países

anglosajones. Además hay que considerar que tradicionalmente el sector público no fomenta la innovación, puesto que no se suele premiar la innovación exitosa y por el contrario se “penaliza” la innovación que fracasa. Los responsables públicos, fundamentalmente los políticos, son cuestionados cuando fallan nuevos modelos, y además, hay muchas reglamentaciones para evitar la corrupción y mejorar el control público que constriñen la libertad necesaria para concebir y poner en práctica las innovaciones (Borins, 2001). De ahí que estas conclusiones estén en la tónica de lo previsible.

En general se observa sin embargo que las innovaciones más frecuentes en las corporaciones analizadas son aquéllas que podemos ubicar entre las de tipo colaborativo, que fomentan las relaciones con el exterior, sobre todo con los ciudadanos, y que apuestan por la inversión en TICs, mientras que las innovaciones que quedan sólo centradas en la gestión interna de las propias corporaciones no son tan aplicables.

Respecto de la incidencia del tamaño en la propensión a la innovación, queda refrendado que son los ayuntamientos de mayor tamaño, con mayor número de habitantes, de presupuesto y de trabajadores, los más tendentes a innovar, confirmando así las hipótesis planteadas en anteriores estudios (Damanpour y Schneider, 2008; Hansen, 2011; Reginato, Paglietti y Fadda, 2011). Además se percibe como las tendencias innovadoras de los ayuntamientos mayores y menores de nuestra muestra son distintas, los mayores sobre todo buscan la innovación basada en las relaciones externas, colaborativa y la basada en nuevas TICs y el único tipo de innovación interna, centrada en la gestión de sus propios procesos internos, se refiere a la necesidad de descentralización, lo cuál no es extraño ya que es una reforma necesaria en grandes organizaciones. Por el contrario los ayuntamientos menores son más proclives a que sus innovaciones se queden en el ámbito meramente interno, buscando nuevas formas organizativas.

En cuanto al perfil estratégico de los ayuntamientos, observamos como entre sus características más acusa-

das están la preocupación por alcanzar objetivos cualitativos, y que sus servicios lleguen al mayor número de usuarios posibles, sin por ello menospreciar la diversidad y el respeto a las necesidades de las minorías sociales. Además los ayuntamientos persiguen la novedad en los servicios que ofrecen, tratando a su vez de no descuidar las áreas tradicionales. Los ayuntamientos en general reconocen no tener una buena planificación estratégica a corto ni largo plazo, y así mismo, no ser muy vanguardistas o innovadores.

La utilización de un análisis factorial nos ha permitido identificar tres perfiles estratégicos diferenciados en los ayuntamientos encuestados, al igual que en el trabajo de Andrews, Boyne, Law y Walker (2009), que coinciden con los perfiles que Miles y Snow (1978) denominan estrategia prospectiva, defensiva y reactiva.

Al relacionar los perfiles estratégicos de los ayuntamientos con sus tendencias innovadoras se reafirma que los ayuntamientos que están en el perfil prospectivo son los más innovadores, como cabía esperar. Los que están en el perfil defensivo a pesar de que son bastante innovadores no les interesa tanto las innovaciones basadas en los procesos de reestructuración meramente internos, mientras que los reactivos no tienen un perfil muy definido frente a la innovación, más bien muestran posturas contrarias que favorables a la misma.

Nuestro trabajo revela, desde una perspectiva práctica, que queda mucho por hacer en el ámbito de la gestión de la innovación de las corporaciones locales, que a pesar de sus esfuerzos no tienen una postura totalmente proactiva a la innovación. Desde el punto de vista académico relaciona la innovación con los perfiles estratégicos, cuestión que, en la medida que conocemos, no ha sido muy explotada en anteriores estudios. Además aunque hay ya mucha literatura sobre la innovación en el sector público, gran parte de la misma tiene origen anglosajón (Damanpour y Schneider, 2008), por lo que nuestro trabajo contribuye a esta línea de investigación en otras áreas geográficas.

BIBLIOGRAFÍA

- Agranoff, R. y McGuire, M.** (2003). *“Collaborative public management: New strategies for local governments”*. Georgetown University Press. Washington D.C.
- Andrews, R.; Boyne, G.A.; Law, J. y Walker, R.M.** (2009). *“Strategy, structure and process in the public sector: a test of the Miles and Snow Model”*. *Public Administration*, Vol. 87, N. 4, pp. 732-749.
- Barlett, D. y Dibben, P.** (2002). *“Public Sector Innovation and Entrepreneurship: Case Studies from Local Government”*. *Local Government Studies* 28, N. 4, pp. 107-121.
- Berman, E.M.** (1996). *“Local government and community-based strategies: Evidence from a national survey of a social problem”*. *The American Review of Public Administration*, Vol. 26, N. 1, pp. 71-91.
- Boje, D.M. y Whetten, D.A.** (1981). *“Effects of organizational strategies and contextual constraints on centrality and attributions of influence in interorganizational networks”*. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 26, N. 3, pp. 378-395.
- Borins, S.** (2001). *“Public Management Innovation. Toward a Global Perspective”*. *American Review of Public Administration* 31, N. 1, pp. 5-21.
- Boyne, G.A.; Gould-Williams, J.S.; Law, J. y Walker, R.M.** (2005). *“Explaining the adoption of innovation: an empirical analysis of public management reform”*. *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 23, N. 3, pp. 419-435.
- Conant, J.S.; Mokwa, M.P. y Varadatan, P.R.** (1990). *“Strategic Types, Distinctive Marketing Competencies and Organizational Performance: A Multiple Measures Based Study”*. *Strategic Management Journal*, Vol. 11, N. 5, pp. 365-383.
- Damanpour, F.** (1987). *“The adoption of Technological Administrative and Ancillary Innovations: Impact of Organizational Factors”*. *Journal of Management*, Vol. 13, N. 4, pp. 675-688.
- Damanpour, F. y Schneider, M.** (2008). *“Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers”*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 19, N. 3, pp. 495-522.
- Feller, J.; Finnegan, P. y Nilsson, O.** (2011). *“Open Innovation and Public Administration: Transformational Typologies and Business Model Impacts”*. *European Journal of Information Systems*, Vol. 20, N. 3, pp. 358-374.
- Gabris, G.T.; Nelson, K. y Wood, C.H.** (2009). *“Managing for Innovation in Local Government. Three Core Strategic Factors”*. *Governance Finance Review*, Vol. 17, pp. 22-28.
- González, R.; Gascó, J. y Llopis, J.** (2011). *“Relaciones entre Outsourcing y Estrategia en los Ayuntamientos Españoles”*. *Auditoría Pública*. N. 53, pp. 33-46.
- Hansen, M. B.** (2011). *“Antecedents of Organizational Innovation: The Diffusion of New Public Management into Danish Local Government”*. *Public Administration*, Vol. 89, N. 2, pp. 285-306.
- Hsieh, J.Y.** (2011). *“A Multilevel Growth Assessment of the Diffusion of Management Innovation Nested in State Levels: The Case of US Local Economic Development Programs”*. *Innovation: Management, Policy & Practice*. Vol. 13, N. 1, pp. 2-19.
- Ihrke, D.; Proctor, R. y Gabris, J.** (2003). *“Understanding Innovation in Municipal Government: City Council Member Perspectives”*. *Journal of Urban Affairs*, Vol. 25, N. 1, pp. 79-90.
- Kinder, T.** (2002). *“Good Practice in Best Practice: the use of Best practice Case Studies in Service Innovation by Local Public Administrations”*. *Science and Public Policy*, Vol. 29, N. 3, pp. 221-233.
- Kulik, C.T. y Perry, E.L.** (2008). *“When less is more: The effect of devolution on HR’s strategic role and construed image”*. *Human Resource Management*, Vol. 47, N. 3, pp. 541-558.

Luque-Martínez, T. y Muñoz-Leiva, F. (2005). "City Benchmarking: A Methodological Proposal referring specifically to Granada". *Cities*, Vol. 22, N. 6, pp. 411-423.

Miles, R.E. y Snow, C.C. (1978). "Organizational Strategy, Structure and Processes". McGraw-Hill. New York.

Orange, G. Elliman, T. Kor, A.L. y Tassanehji, R. (2007). "Local Government and Social or Innovation Value". *Transforming Government: People, Process and Policy*, Vol. 1, N. 3, pp. 242-254.

Parrado, S. (2008). "Failed Policies but institutional innovation through 'layering' and 'diffusion' in Spanish Central Administration". *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 21, N. 2, pp. 230-252.

Reginato, E.; Paglietti, P. y Fadda, I. (2011). "Formal or Substantial Innovation: Enquiring the Internal Control System Reform in the Italian Local Government". *International Journal of Business and Management*, Vol. 6, N. 6, pp. 3-15.

Robertson, R. y Ball, R. (2002). "Innovation and Improvement in The Delivery of Public Services: The Use of Quality Management within Local Government in Canada". *Public Organisation Review: a Global Journal*, Vol. 2, N. 4, pp. 387-405.

Sanderson, I.; Percy-Smith, J. y Dowson, L. (2001). "The Role of Research in 'Modern' Local Government". *Local Government Studies*, Vol. 27, N. 3, pp. 59-78.

Schall, E. (1997). "Public-sector succession: A strategic Approach to Sustaining Innovation". *Public Administration Review*, Vol. 57, N. 1, pp. 4-10.

Vigoda-Gador, E.; Shoham, A.; Schwabsky, N. y Ruvio, A. (2005). "Public Sector Innovation for the Managerial and the Post-Managerial Era: Promises and Realities in a Globalizing Public Administration". *International Public Management Journal*, Vol. 8, N. 1, pp. 57-81.

Walker, R.M. (2006). "Innovation Type and Diffusion: an Empirical Analysis of Local Government". *Public Administration*, Vol. 84, N. 2, pp. 311-335.

Wu, J. Ma. L. y Yang, Y. (2012). "Innovation in the Chinese Public Sector: Typology and Distribution". *Public Administration (Early View)*.

<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9299.2011.02010.x/pdf>